

RDUS

Revue de DROIT

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : HISTORIQUE ET PROBLÉMATIQUE DU RÉGIME DE NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Auteur(s) : Jean-Louis DUBÉ
Pierre GINGRAS

Revue : RDUS, 1990-1991, volume 21, numéro 2

Pages : 519-555

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/13446>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/13446>

Page vide laissée intentionnellement.

HISTORIQUE ET PROBLÉMATIQUE DU RÉGIME DE NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX*

par Jean-Louis DUBÉ**
Pierre GINGRAS***

Dans cet article, les auteurs font d'abord l'historique de la négociation collective dans le secteur de la santé et des services sociaux. Après avoir rappelé que le Code du travail ne constitue pas un bon cadre législatif pour cette négociation puisqu'il n'a pas été conçu à cette fin, les auteurs soulignent les principales caractéristiques d'une négociation avec l'État. Enfin, ils exposent les choix à faire quant à la centralisation ou la décentralisation des négociations, et quant aux modes de règlement des différends.

In this article, the writers begin by giving an overview of the history of collective negotiations in the health and social services sector. After noting that the Labour Code does not constitute the appropriate legislative framework for such negotiations since this legislation was not adopted with such a purpose in mind, the writers go on to describe the fundamental characteristics of negotiations entered into with the State. Lastly, the writers describe the relative merits of centralized and decentralized negotiations as well as those of the various modalities available for resolving disputes.

*. Le présent exposé a été présenté dans le cadre d'un colloque, tenu le 23 novembre 1990 à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke et portant sur «La négociation collective dans le secteur de la santé et des services sociaux». Ce colloque a été organisé par Me Jean-Louis Dubé et Pierre Gingras et il a été rendu possible grâce à une subvention fournie par le ministère du Travail.

**. Professeur titulaire, Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

***. Étudiant à la maîtrise en droit de la santé, Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	523
I - HISTORIQUE	523
A- Avant le Code du travail de 1964	523
B- De 1964 à nos jours: les différentes rondes de négociations	525
1- 1 ^{re} ronde de négociations (1966): amorce de centralisation	526
2- 2 ^e ronde de négociations (1968): politique salariale gouvernementale	527
3- 3 ^e ronde de négociations (1972): le premier front commun	528
4- 4 ^e ronde de négociations (1975-76): le deuxième front commun	530
5- 5 ^e ronde de négociations (1979-80): la ronde préréférendaire	532
6- 6 ^e ronde de négociations (1982-83): la ronde des décrets	535
7- 7 ^e ronde de négociations (1986): retour aux conventions	538
8- 8 ^e ronde de négociations (1989): une ronde électorale	542
II - PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE À LA NÉGOCIATION DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	544
A- Au regard du Code du travail	544
1- L'accréditation et les unités de négociation	545
2- La négociation elle-même	546
3- L'application de la convention collective	547
4- Le droit de grève	548
B- L'intervention de l'État dans les négociations et ses conséquences	549

(1991) 21 R.D.U.S.	Historique et problématique du régime de négociation collective dans le secteur de la santé et des services sociaux	521
1-	Qui est le véritable employeur?	549
2-	L'État est législateur, il est employeur et toujours souverain	550
3-	Les débats autour de cette question	552
C-	Dans les services de santé et les services sociaux: le droit de grève ou l'arbitrage obligatoire?	555
III - DES CHOIX À FAIRE	559
A-	Une négociation sans la présence de l'État	560
B-	Une négociation sur le seul terrain politique	560
C-	Centralisation ou décentralisation des négociations	562
D-	Le règlement des impasses	563
E-	Une médiation très spéciale... ..	564
CONCLUSION	565

INTRODUCTION

Le présent document constitue un instrument de travail pour les participants au colloque du 23 novembre prochain. Sans prétendre être exhaustifs, nous tentons de faire le point sur le régime de négociation dans le secteur de la santé et des services sociaux depuis les années soixante jusqu'à nos jours. Nous ne pensons pas non plus apporter des recettes ou des solutions miracles aux difficultés rencontrées dans les négociations de ce secteur. L'objectif de ce texte, paradoxalement à la fois modeste et très important, est de rappeler et d'analyser un certain nombre d'éléments particuliers à ces négociations ainsi que d'exposer les grandes lignes d'un certain nombre de choix possibles. À la suite de l'historique des négociations dans le secteur de la santé et des services sociaux, nous dégagerons les principaux éléments de la problématique particulière de ce type de négociation. Finalement, nous présenterons quelques hypothèses d'amorces de solutions que nous souhaitons être l'objet de discussion. Si cette dernière se fait très ouvertement et avec la volonté des participants de chercher à améliorer les règles actuelles, nous aurons atteint l'objectif de ce colloque. Quant aux règles encadrant de telles négociations, nous avons la certitude que celles qui risquent de donner les meilleurs résultats sont celles qui auront été *convenues* entre les parties en tenant compte de l'intérêt général de la communauté québécoise. Il reste à voir si cela est possible.

I - HISTORIQUE

A- Avant le Code du travail de 1964

Pendant la première moitié du 20^e siècle, les négociations dans le secteur hospitalier se faisaient localement et, jusqu'en 1939, les employés avaient le droit de grève pour appuyer leurs revendications. Ce droit était peu utilisé en raison du climat social de l'époque et aussi parce que les salariés étaient peu organisés. En 1939, le droit de grève leur est enlevé par la *Loi relative à l'arbitrage des différends entre certaines institutions de charité et leurs employés*¹. Cette loi rend illégal le recours à la grève, impose la demande d'arbitrage au ministre qui a la discrétion de l'accepter ou non et prévoit des amendes en cas d'infraction (10 \$ à 50 \$ par jour et à défaut de paiement, de 8 à 30 jours de prison).

1. S.Q. 1939, c. 60.

En 1944, en même temps que la *Loi des relations ouvrières*² qui encadre la négociation collective, l'Assemblée législative adopte la *Loi concernant les différends entre les services publics et les salariés à leur emploi*³ qui, suite aux grèves survenues dans les services municipaux de Montréal l'année précédente, interdit dans son champ d'application la grève et la contre-grève en toutes circonstances, oblige la soumission de tout différend à l'arbitrage et prévoit des amendes pour les contrevenants.

Jusqu'au début des années soixante, les négociations continuent de se faire localement, le nombre de syndicats reste peu élevé⁴, les salaires sont faibles et différents d'une institution à l'autre, et enfin les résultats des arbitrages prévus à la loi semblent souvent défavorables aux syndicats.

B- De 1964 à nos jours: les différentes rondes de négociations

Avant d'examiner chacune des huit rondes de négociations, il faut mentionner que le contexte social, économique et politique se modifie profondément au début des années soixante. C'est la victoire libérale de Jean Lesage et le début de ce que l'on qualifiera de «révolution tranquille». Le Québec a du rattrapage à effectuer, entre autres dans le secteur des services de santé. Pour ce faire, le 15 décembre 1960, on adopte la *Loi instituant l'assurance-hospitalisation*⁵ qui fait du gouvernement le bailleur de fonds des services hospitaliers. Ces services se développent et parallèle-

2. S.Q. 1944, c. 30.

3. S.Q. 1944, c. 31. Comme son titre l'indique, cette loi s'appliquait dans les «services publics», ce qui comprenait la plupart des établissements de ce qu'on appelle aujourd'hui le secteur de la santé et des services sociaux.

4. En 1960, il y avait environ 100 syndicats et 10 000 syndiqués: Gérard Hébert, *Public Sector Bargaining in Quebec: A Case of Hypercentralization*, Conflict ou Compromise, the Future of Public Sector Industrial Relations, Institut de recherches politiques, Montréal, 1984, p. 243. Pour la presque totalité de la partie historique, en plus de Gérard Hébert, nos principales autres sources d'information sont: Maurice Lemelin, *Les négociations collectives dans les secteurs public et parapublic*, Montréal, Les Éditions Agence d'ARC Inc., 1984; Jean Boivin, «La négociation collective dans le secteur public québécois, une évaluation des trois premières rondes (1964-1972)», (1972) 27 *Relations industrielles*, 679; Jacques David et Andrée Lajoie, *L'évolution législative du régime de négociations collectives dans le secteur public québécois*, Rapport II, Centre de Recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal, mars 1987 dans Andrée Lajoie, Patrick A. Molinari et Louise-Hélène Richard, *Le droit des services de santé et des services sociaux: évolution 1981-1987*, Recherche 20, Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Québec, Les Publications du Québec, 1987; Denis Goulet, *Évolution des structures de négociation dans le secteur des hôpitaux et de l'enseignement public au Québec, 1964-1972*, thèse de maîtrise, Québec, École de relations industrielles, Université Laval, 1975.

5. S.Q. 1960, c. 78.

ment, le nombre de syndicats augmente rapidement et leur force s'accroît⁶. L'arrêt de travail, bien qu'illégal, est de plus en plus utilisé par les syndicats pour améliorer le sort des salariés du secteur hospitalier qui accusent du retard par rapport à ceux du secteur privé⁷. Les négociations deviennent de plus en plus regroupées, d'abord sur une base régionale, si bien que plusieurs conventions ont une même date d'expiration, le 31 décembre 1965. De plus, les pressions syndicales amènent le gouvernement à redonner aux salariés des services publics le droit de grève lors de l'adoption du *Code du travail* en 1964⁸.

1- 1^{re} ronde de négociations (1966): amorce de centralisation

C'est le *Code du travail* de 1964 qui encadre cette première ronde. En principe les négociations sont locales, mais les syndicats de la Fédération nationale des services de la C.S.N. se concertent et font des demandes communes pour uniformiser leurs conditions de travail. L'Association des hôpitaux de la province de Québec (A.H.P.Q.) refuse la négociation provinciale. Des avis de conciliation sont expédiés au même moment par tous les syndicats. Ces derniers veulent également régler au préalable les quelque 700 griefs en suspens et les coûts de la négociation. Il y a alors menace de grève. Le gouvernement intervient et en échange du report de la grève, accepte de payer une partie des coûts de la négociation et les frais d'arbitrage des griefs. C'est la première intervention directe du gouvernement dans la négociation. Par la suite, comme le différend persiste, une grève sera déclenchée en juillet (elle durera un peu plus de trois (3) semaines) par 32 500 salariés de 139 hôpitaux⁹.

À l'époque, l'article 99 du *Code du travail* prévoyait qu'un juge de la Cour supérieure, sur requête du procureur général à la suite de la constitution d'une commission d'enquête par le gouvernement, pouvait accorder une injonction suspendant la grève pour une période de quarante (40) jours s'il était d'avis que cette grève mettait en péril la santé ou la sécurité publique. Une vingtaine de ces injonctions seront obtenues en cette première ronde de négociations. Elles seront défiées et des amendes seront

6. En 1964, 40 000 syndiqués et en 1966, 60 000 syndiqués (Gérard Hébert, *op. cit.*, note 4, p. 243).

7. 1963: «session d'étude» des infirmières de l'Hôtel-Dieu de Montréal et de Ste-Justine; 1964: grève de 5 heures des employés généraux dans 15 hôpitaux de la région de Montréal; 1965: grève également dans d'autres hôpitaux en régions.

8. S.Q. 1964, c. 45.

9. Maurice Lemelin, *op. cit.*, note 4, p. 87.

imposées. Mais la grève perdure et la convention n'est pas conclue. C'est alors que le gouvernement intervient pour la deuxième fois par la mise en tutelle des hôpitaux et la nomination d'un tuteur (M. Yves Pratte) qui, finalement, signera une convention unique pour tous les hôpitaux dont les syndicats sont membres de la F.N.S. Le gouvernement, même s'il n'est pas l'employeur direct des salariés, devient leur interlocuteur privilégié¹⁰. L'objectif syndical d'uniformisation des conventions est atteint. De plus, les syndicats gagnent notamment la notion de postes de travail et l'ancienneté comme un des critères d'affectation à ces postes.

2- 2^e ronde de négociations (1968): politique salariale gouvernementale

La deuxième ronde de négociations dans le secteur hospitalier se déroule toujours localement selon les règles du *Code du travail*, du moins en principe. En effet, le gouvernement propose une politique salariale unique pour tous les salariés, afin notamment d'éliminer les disparités régionales et de calquer les salaires des employés du secteur public sur ceux des employés du secteur privé. Un comité de négociation provincial est formé et composé de huit (8) personnes: quatre (4) de la F.N.S., deux (2) de l'A.H.P.Q. et deux (2) du ministère de la Santé. Des moyens de pression tels des ralentissements de travail, le refus de faire du temps supplémentaire et autres moyens de harcèlement local sont utilisés en appui aux négociations. Après une période de conciliation, une entente intervient sur la base de la politique salariale gouvernementale bonifiée en échange d'un salaire annuel garanti après deux (2) ans d'ancienneté et de précisions quant au contenu des tâches. Par la suite, trois (3) mois de grève seront nécessaires pour qu'une quarantaine de syndicats d'établissements privés, représentés par la F.N.S., puissent conclure à leur tour une convention collective. Ils obtiendront le même règlement salarial, mais une prime de licenciement au lieu de la sécurité d'emploi.

Le gouvernement semble donc devenir de plus en plus l'employeur véritable. À cet égard, il est permis de penser que la création en 1969 du ministère de la Fonction publique¹¹ ayant la responsabilité de la négociation avec les syndicats de la fonction publique, et celle en 1970 du Conseil du

10. Mentionnons qu'à la même époque, le gouvernement intervient directement dans les négociations des enseignants en adoptant en février 1967 la *Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un régime de convention collective dans le secteur scolaire* (Loi 25) qui transférait aux provinces les négociations dans le secteur de l'éducation, S.Q. 1967, c. 63.

11. *Loi du ministère de la fonction publique*, L.Q. 1969, c. 14.

trésor¹², constituent des efforts d'organisation et ne sont pas étrangères à une volonté du gouvernement de s'impliquer très directement, à plus ou moins long terme, dans les négociations collectives du secteur parapublic.

3- 3^e ronde de négociations (1972): le premier front commun

C'est à cette ronde que le gouvernement, pour la première fois, va officialiser le niveau provincial des négociations et sa propre participation à ces dernières, en adoptant la *Loi du régime de négociations collectives dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux*¹³ (Loi 46). Tant dans le secteur de la santé que dans celui de l'éducation, la loi centralise les négociations en identifiant les agents négociateurs et en les réduisant aux grands regroupements d'un côté comme de l'autre. Le gouvernement, quant à lui, devient légalement partie à la négociation.

Du côté syndical, on assiste au regroupement des centrales en un front commun, exigeant du gouvernement la mise sur pied d'une table centrale pour discuter des grandes questions, notamment de la politique salariale. Une des principales revendications du front commun fut celle du 100 \$ minimum par semaine. Devant le refus du gouvernement de créer la table centrale, des mandats de grève furent obtenus.

Malgré une entente sur la création de cette table pour discuter de rémunération, de sécurité d'emploi, de régime de retraite et d'assurance-salaire, une première grève générale de 24 heures eut lieu le 28 mars 1972 pour faire débloquer les négociations. Puis ce fut la grève générale illimitée, déclenchée le 11 avril. Plusieurs injonctions furent obtenues pour forcer le retour au travail. Elles furent défiées sur la recommandation des chefs syndicaux. Des amendes sévères et des peines d'emprisonnement furent imposées, notamment aux présidents des trois centrales syndicales.

Après dix (10) jours de grève, le gouvernement eut recours à une loi spéciale pour y mettre fin, en suspendant le droit de grève temporairement, en laissant un délai aux parties pour en venir à une entente et à défaut, en imposant lui-même les conditions de travail par décret (Loi 19)¹⁴. La loi prévoyait des pénalités pécuniaires très lourdes pour les contrevenants (de 50 \$ à 250 \$ par jour pour les salariés et de 5 000 \$ à 50 000 \$ pour les

12. *Loi de l'administration financière*, L.Q. 1970, c. 17.

13. L.Q. 1971, c. 12.

14. *Loi assurant la reprise des services dans le secteur public*, L.Q. 1972, c. 7.

associations et leurs dirigeants). Malgré cela, des grèves sporadiques eurent lieu en mai. La loi elle-même fut bien près d'être défiée par le front commun.

Finalement, des conventions furent signées dans le secteur hospitalier, alors que des décrets furent imposés en décembre 1972 dans celui de l'éducation, après plusieurs reports de l'échéance des négociations prévues à la loi. Les syndicats firent des gains appréciables sur les salaires par une première clause d'indexation et un rehaussement des salaires des bas salariés (le 100 \$ minimum par semaine fut obtenu en fin de convention). Ce fut également cette ronde de négociations qui établit les fondements du régime de retraite créé par loi¹⁵ l'année suivante (RREGOP). Ce fut certainement une des rondes les plus tumultueuses, durant laquelle on a assisté à une radicalisation du discours, une remise en cause du système lui-même par la défense d'objectifs sociaux et à une politisation accrue des négociations.

4- 4^e ronde de négociations (1975-76): le deuxième front commun

Comme la Loi de 1971 encadrant les négociations était temporaire, le gouvernement adopte cette fois une loi permanente, la *Loi sur les négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux*¹⁶ (Loi 95). Les mêmes principes sont repris, c'est-à-dire la centralisation des négociations par le biais d'agents négociateurs. De plus, la loi précise que les différents ministres impliqués sont parties à la négociation. Alors que dans le secteur de l'éducation, la loi prévoyait une négociation préalable sur le partage des matières entre le niveau local et provincial, dans le secteur de la santé, tout était du domaine provincial, sous réserve d'une entente entre les parties pour convenir de sujets à négocier localement.

Les centrales syndicales se regroupent de nouveau en front commun et veulent négocier à une table centrale avec le gouvernement. L'inflation étant supérieure à 10 % en 1974, elles adoptent l'indexation des salaires comme cheval de bataille et réclament un salaire minimum de 165,00 \$ par semaine. Mentionnons également que c'est l'époque de l'adoption de la Loi

15. *Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics*, L.Q. 1973, c. 12.

16. L.Q. 1974 c. 8.

C-73 au fédéral¹⁷ et de son équivalent provincial¹⁸ pour lutter contre l'inflation. Ces lois établissaient des pourcentages maximums de hausses de salaire.

Après quelques difficultés à faire démarrer la table centrale, des discussions ont lieu mais aucun règlement n'intervient. Les ralentissements de travail se font de plus en plus fréquents et il y a même des journées de grève du côté des infirmières qui négocient seules. Le gouvernement adopte alors la *Loi visant à assurer les services de santé et les services sociaux essentiels en cas de conflit de travail*¹⁹ (Loi 253). En pleine négociation, cette loi vient modifier les règles alors connues, dont celle de l'article 99 du *Code du travail*, en subordonnant l'exercice de la grève à la prédétermination et au maintien des services essentiels. Ceux-ci devaient faire l'objet d'une entente locale. À défaut, la loi prévoyait la nomination d'un commissaire aux services essentiels et de commissaires adjoints qui devaient décider des services essentiels à être maintenus. Cette loi fut très mal perçue par les parties syndicales et ne fut pas respectée.

Sous la menace du Premier ministre de recourir aux décrets, les négociations cheminent laborieusement. Le front commun décide de faire des arrêts de travail dont des grèves générales d'une demi-journée à la fin février et d'une journée le 5 avril. Certains employeurs répliquent par des lock-out. Du côté des infirmières, une grève de vingt-quatre (24) heures, le 10 mai, touche une trentaine d'hôpitaux. Finalement, après des négociations directes entre le Premier ministre et Marcel Pépin, porte-parole du front commun, une entente intervient dans le secteur des affaires sociales. Cette entente prévoyait notamment quatre (4) semaines de vacances après un (1) an de service, une clause d'indexation intégrée aux échelles de salaire et un «enrichissement» des salaires (boni de vie chère). Malgré cela, des débrayages se poursuivent du côté de la F.I.I.Q. et des techniciens de laboratoire de la C.S.N. Une loi spéciale viendra mettre fin au débrayage des infirmières. Elle décrétait pour ces dernières leurs conditions de travail²⁰. En plus des pénalités pécuniaires en cas de désobéissance, la loi laissait la possibilité au gouvernement d'interrompre la perception des cotisations syndicales pendant une période de trois (3) à douze (12) mois si moins de 70 % des membres se conformaient à la loi. La loi prévoyait également pour les leaders syndicaux condamnés, l'interdiction d'occuper

17. *Loi ayant pour objet de limiter les marges bénéficiaires, le prix, les dividendes et les rémunérations au Canada*, S.C. 1974-75-76, c. 75.

18. *Loi concernant les mesures anti-inflationnistes*, L.Q. 1975, c. 16.

19. L.Q. 1975, c. 52.

20. *Loi concernant les services de santé dans certains établissements*, L.Q. 1976, c. 29.

toute fonction syndicale pendant les deux (2) ans suivant leur condamnation. Pour les membres refusant d'obéir, le montant devant être versé au titre de la rétroactivité de leur salaire était diminué de 10 % par jour d'absence.

Ce fut somme toute une négociation difficile, ponctuée d'arrêts de travail sporadiques et de lois spéciales, sans qu'elle n'atteigne cependant les hauteurs de la négociation précédente.

5- 5^e ronde de négociations (1979-80): la ronde préférentielle

Avant même que ne débute cette ronde de négociations, plusieurs changements surviennent. Il y a un nouveau gouvernement au pouvoir, celui du Parti Québécois, plus près des centrales syndicales. Ce gouvernement crée une commission d'enquête (la Commission Martin-Bouchard) pour réviser les règles du jeu en vigueur à l'époque²¹. Le mandat de la commission porte principalement sur la structure des négociations. Quelques mois auparavant, le gouvernement avait adopté un autre arrêté en conseil confiant au Conseil du trésor la responsabilité des négociations des secteurs public et parapublic²².

Donnant suite partiellement aux recommandations de la commission, l'Assemblée nationale adopte un nouveau cadre législatif pour les négociations des secteurs public et parapublic. La *Loi sur l'organisation des parties patronale et syndicale aux fins de négociations dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux*²³ (Loi 55) reconduit les principes de centralisation des négociations des deux lois précédentes. Le principe des agents négociateurs est repris en y ajoutant la création de comités patronaux de négociation représentant les associations patronales et le gouvernement; il y a un seul comité dans le secteur des affaires sociales. La loi confirme le rôle prépondérant du Conseil du trésor qui coordonne les négociations et émet les mandats de négociation des comités patronaux. La loi prévoit également des négociations préalables quant au partage des matières entre les niveaux local et national.

De plus, l'Assemblée nationale adopte la *Loi modifiant le Code du travail*²⁴ (Loi 59) qui abroge la Loi 253 sur les services essentiels et institue un conseil sur le maintien des services de santé et des services sociaux en

21. Arrêté en conseil 2412-77 du 27 juillet 1977.

22. Arrêté en conseil 1223-77 du 20 avril 1977.

23. L.Q. 1978, c. 14.

24. L.Q. 1978, c. 52.

cas de conflit de travail. Son mandat est d'informer le public sur les services maintenus en cas de conflit de travail. Le conseil n'a pas le pouvoir de déterminer les services essentiels. Ces derniers doivent être négociés au niveau local et à défaut d'entente, la partie syndicale détermine une liste de services essentiels à être maintenus en cas de conflit. L'exercice du droit de grève est conditionnel au dépôt d'une entente ou d'une liste syndicale. La loi prévoit cependant la possibilité pour le gouvernement de suspendre la grève pour une période de trente (30) jours si la santé ou la sécurité publique sont en danger. La loi crée aussi un conseil d'information sur les négociations, dont le rôle est d'informer le public sur les enjeux, les positions des parties et le déroulement des négociations. Finalement, la loi prévoit un échéancier de négociation avec des dates précises, notamment pour le début des négociations et le dépôt des demandes syndicales et des offres patronales.

Commencée en front commun par les centrales C.S.N., F.T.Q. et C.E.Q., la négociation allait cependant se régler à des moments différents pour chacune d'elles. Il y eut entente sur la constitution d'une table centrale (laquelle n'est toujours pas prévue dans la loi) pour négocier les salaires, le régime de retraite, certaines primes et les droits parentaux. Tout fut négocié au niveau national dans le secteur des affaires sociales.

Le gouvernement prend rapidement le contrôle de la négociation par des interventions publiques à l'effet que les employés des secteurs public et parapublic sont mieux payés que ceux du secteur privé. Il est permis de penser que sa stratégie ait été de vouloir régler rapidement les négociations pour mettre ses énergies dans la préparation du référendum. Dès l'automne 1979, il imprègne un rythme plus accéléré aux négociations en faisant des concessions sur les sujets discutés à la table centrale et en demandant aux comités patronaux de réduire leurs demandes à cinq (5). Du côté syndical, même si on prévoyait régler à l'automne, les demandes salariales notamment étaient beaucoup plus substantielles que les offres gouvernementales (265 \$ par semaine comme salaire minimum, indexation et enrichissement basé sur le P.I.B.).

Des recherches de mandats de grève sont alors déclenchées. Une grève d'avertissement d'une journée a lieu le 25 octobre. La réplique du gouvernement est instantanée. L'Assemblée nationale adopte la *Loi sur les propositions aux salariés des secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la fonction publique* (Loi 62)²⁵ qui, somme toute, oblige la partie syndicale à consulter ses membres sur les dernières propositions patronales

25. L.Q. 1979, c. 50.

et suspend le droit de grève pendant cette consultation (deux (2) semaines). Les réactions des centrales furent alors différentes. La F.A.S. (C.S.N.) opte pour la grève qui ne durera que quatre jours et se terminera par un règlement sur la question salariale et sur ses propres demandes sectorielles. Dans le secteur de l'éducation, on respecte la loi et reporte les moyens de pression en janvier. Il y eut alors trois (3) semaines de grève du personnel de soutien de la C.S.N. et des enseignants de la C.E.Q., puis une entente fut conclue.

En résumé, il semble bien que ce soit possible d'affirmer que cette 5^e ronde de négociations fut contrôlée et menée par le gouvernement. Il y eut moins de heurts que lors des deux négociations précédentes en raison à la fois du référendum qui s'annonçait et de concessions gouvernementales relativement rapides et substantielles (congé de maternité payé, sécurité d'emploi régionale, primes d'éloignement et salaires).

6- 6^e ronde de négociations (1982-83): la ronde des décrets

Il est bon de préciser immédiatement que dès la fin de la ronde précédente, on assiste dans le secteur de la santé et des services sociaux à des coupures importantes de postes, dues à une volonté gouvernementale de comprimer ses dépenses. De plus, les associations patronales n'ayant pas réussi lors de la 5^e ronde de négociations à modifier les conventions dans le sens qu'elles souhaitaient, elles reviennent à la charge dès le début de la 6^e ronde. Ajoutons à cela un contexte économique difficile et des problèmes très sérieux dans les finances publiques; nous avons une table bien dressée pour une ronde de négociations qui ne s'annonce pas particulièrement facile.

Le gouvernement prend les devants bien avant l'expiration des conventions; face à ses difficultés financières et à la récession économique qui s'installe en décembre 1981, il demande aux syndiqués des secteurs public et parapublic de renoncer à l'enrichissement prévu aux conventions. Essuyant un refus, il revient à la charge en 1982 en annonçant qu'il faut revoir le régime de retraite et qu'il n'y aura plus de clause d'indexation dans la prochaine convention. Il reprend les comparaisons entre les secteurs privé et public, en démontrant que les difficultés sont telles dans le secteur privé que les salariés renoncent à leurs acquis et annonce qu'il faudra faire de même dans les secteurs public et parapublic. Le gouvernement convie toutes les parties à un sommet économique en avril 1982. Il explique alors ses difficultés et les différentes solutions qu'il entrevoit, dont celle de l'ajustement des salaires dans les secteurs public et parapublic.

Dès les jours suivants, le gouvernement demande la réouverture des conventions et l'acceptation d'un «gel modulé» des salaires pour éviter des

prises à pied massives. La réponse tarde à venir de la part des centrales et le gouvernement dépose alors les Projets de loi 68 et 70. La Loi 68²⁶ modifie le partage des coûts du régime de retraite et réduit l'indexation des pensions du premier 3 % d'augmentation de l'indice des prix à la consommation. La Loi 70²⁷ prolonge les conventions de trois mois (jusqu'au 1^{er} avril 1983), période pendant laquelle le gouvernement réduit les salaires d'un peu moins de 20 % pour récupérer l'argent nécessaire afin de combler son déficit. La porte demeure ouverte aux négociations dans la mesure où on trouvait une autre façon de récupérer les mêmes montants. Malgré l'opposition des centrales et une manifestation des syndiqués à Québec, les lois sont adoptées en juin. Une troisième loi est aussi adoptée, la Loi 72²⁸ qui modifie le *Code du Travail* en créant un Conseil des services essentiels dont le mandat était d'évaluer la suffisance des services essentiels qui devaient être maintenus en tout temps et de faire rapport au ministre. Le gouvernement se réservait le pouvoir de suspendre le droit de grève en cas d'insuffisance de services mettant en danger la santé ou la sécurité du public.

Les négociations commencent donc avec d'un côté, le gouvernement et les associations patronales qui veulent récupérer des gains syndicaux (notamment sur la tâche des enseignants et dans les affaires sociales, sur les règles de disponibilité et les mécanismes de suppléance) et de l'autre, un front commun très fragile où les demandes sont très différentes, allant du *statu quo* à des améliorations substantielles de la convention. Ces négociations seront très pénibles. On assiste à un dialogue de sourds et très tôt, les organisations syndicales du front commun nouvellement formé partent à la recherche de mandats de grève. Une première grève de 24 heures est déclenchée le 10 novembre. Suit un ultimatum du gouvernement: dépôt de nouvelles offres finales, consultation des syndiqués et décret en cas de rejet. Ces offres sont rejetées et, malgré des contre-propositions syndicales, l'écart reste énorme.

Malgré des divergences d'opinion, la stratégie syndicale est d'aller chercher des mandats de grève pour exercer en janvier. Devant cela, le gouvernement se décide à déposer la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public* (Loi 105)²⁹, qui décrète les conditions de travail jusqu'au 31 décembre 1985. Les coupures de salaire sont atténuées

26. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les régimes de retraite*, L.Q. 1982, c. 33.

27. *Loi concernant la rémunération dans le secteur public*, L.Q. 1982, c. 35.

28. *Loi modifiant le Code du travail, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1982, c. 37.

29. L.Q. 1982, c. 45.

pour les bas salariés. Les mandats de grève sont obtenus et les débrayages sont annoncés à compter du 26 janvier avec l'ajout de secteurs de jour en jour. Les débrayages ayant débuté, les groupes négociant seuls (dont les infirmières) font des ententes avec le gouvernement en atténuant certains effets des décrets. Les négociations se poursuivent groupe par groupe et après une manifestation importante à Québec (30 000 syndiqués), c'est au tour de la F.A.S. de conclure une entente de principe qui sera cependant rejetée par les délégués des syndicats. Leur débrayage ayant été annulé suite à l'entente, de nouveaux mandats de grève sont demandés et rejetés par les membres. La F.T.Q. trouve un règlement à son tour et il ne reste plus que les enseignants en grève. Suite à de nouvelles propositions gouvernementales, à un nouveau rejet des enseignants et à des mandats de grève plus forts qu'auparavant, l'Assemblée nationale, pour mettre fin à la grève, adopte la *Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public* (Loi 111)³⁰. Cette loi particulièrement sévère comportait des amendes, des pertes de salaire de deux jours par jour de grève et, suite à l'adoption d'un décret gouvernemental, la possibilité de perte d'ancienneté (trois (3) ans par jour de grève), de congédiement des récalcitrants et de cessation de la retenue des cotisations syndicales et du paiement des libérations syndicales et des frais d'arbitrage. Cette loi restait en vigueur jusqu'à l'expiration des décrets. En contrepartie, le gouvernement instituait une commission parlementaire spéciale et une médiation extraordinaire pour tenter d'atténuer l'effet des décrets.

Ce fut donc une ronde où il n'y eut pas ou peu de négociations et où les enjeux sectoriels étaient beaucoup plus importants dans l'éducation que dans les affaires sociales, ce qui explique que la plupart des heurts eurent lieu dans ce secteur.

7- 7^e ronde de négociations (1986): retour aux conventions

Non satisfait de la ronde antérieure, le gouvernement publie en 1984 un document de consultation en vue de modifier le régime de négociation: «Recherche d'un nouvel équilibre»³¹. Le document est mal reçu par les syndicats et donne naissance à la «coalition pour le droit de négocier». Plusieurs interventions sont faites par la coalition dénonçant les intentions du gouvernement de réduire le champ des matières négociables, de

30. L.Q. 1983, c. 1.

31. *Recherche d'un nouvel équilibre, réforme du régime de négociations du secteur public*, Document de consultation, Gouvernement du Québec, 1984.

décentraliser les négociations et d'enlever le droit de grève. Une manifestation eut lieu à Québec le 20 avril 1985.

Malgré cette opposition, l'Assemblée nationale adopte, le 19 juin 1985, la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*³² (Loi 37). Cette loi reprend le système des agents négociateurs, mais elle crée cinq (5) sous-comités patronaux dans les affaires sociales (représentant les différents types d'établissements) en plus du comité patronal sectoriel. Leur rôle respectif est précisé dans la loi. Le Conseil du trésor maintient son rôle de commande dans les négociations et on lui ajoute une mission importante dans la détermination des salaires. En effet, ces derniers ne sont négociables que pour la première année de la convention. Pour les deux autres années, ils sont déterminés par règlement du gouvernement, élaboré par le Conseil du trésor, après négociation avec les parties et audition devant une commission parlementaire, mais sans droit de grève. Concernant les salaires, la loi crée un Institut de recherche et d'information sur la rémunération (I.R.I.R.) chargé de faire des études comparatives entre la rémunération dans les secteurs public et parapublic et celle des autres salariés québécois. Comme condition pour l'exercice du droit de grève, la loi impose un pourcentage variant entre 55 % et 90 % de services à maintenir, selon le type d'établissement. De plus, la loi donne de nouveaux pouvoirs au Conseil des services essentiels concernant l'approbation des ententes ou des listes syndicales, la détermination des services essentiels et même l'imposition de certaines mesures de redressement en cas de violation de la loi. La loi prévoit également, selon les secteurs, des sujets devant faire l'objet de négociations locales (surtout dans l'éducation) ou d'arrangements locaux suite aux négociations nationales (dans les affaires sociales). Finalement, comme condition d'obtention du droit de grève, qui n'est d'ailleurs permise qu'à l'égard des matières négociées au niveau national, la loi prévoit l'intervention d'un médiateur et une période d'attente de vingt (20) jours après le rapport de ce dernier. Au niveau des négociations locales, les parties peuvent faire appel à un médiateur-arbitre en cas de besoin³³.

32. L.Q. 1985, c. 12; L.R.Q., c. R-8.2.

33. Pour une intéressante analyse des dispositions de cette nouvelle loi, voir Fernand Morin, «Rapports collectifs du travail dans les secteurs publics québécois ou le nouvel équilibre selon la loi du 19 juin 1985», (1985) 40 *Relations Industrielles* 629. Sur le même sujet, voir également François Delorme et Denis Gagnon, «À l'aube de la prochaine ronde de négociation dans les secteurs public et parapublic. Un nouvel encadrement, de meilleurs résultats?» (1985) vol. 6, n° 11, (supplément) *Le Marché du travail*; Jacques-André Lequin, «La nouvelle Loi sur les négociations dans les secteurs public et parapublic: son impact pour l'administration hospitalière», (1986) 32 *Administration hospitalière et sociale* 5.

C'est donc d'un nouveau cadre de négociations édicté sous le gouvernement précédent que va hériter le gouvernement libéral de Robert Bourassa. Du côté syndical, suite aux déboires du dernier front commun et à l'imposition de décrets, chacune des centrales entreprendra elle-même sa négociation avec comme objectif premier de mettre fin au régime des décrets. A cet égard, le réalisme va l'emporter et la négociation se fera sur la base de quelques priorités plutôt que d'une série de demandes modifiant l'ensemble de la convention. De plus, considérant le contexte économique et l'objectif de se redonner une crédibilité, la plupart des organisations syndicales vont choisir de ne pas tenter de récupérer les pertes salariales dues aux décrets.

Un premier accrochage aura lieu cependant avec la F.A.S. sur le partage des matières à négocier entre la table sectorielle et les cinq (5) tables sous-sectorielles créées par la nouvelle loi. En effet, alors que la partie patronale souhaite faire cinq (5) négociations, la partie syndicale s'en tient à une négociation d'abord sectorielle, quitte à examiner ensuite des questions propres à chaque type d'établissement. Ces pourparlers vont retarder la négociation véritable de plus de six (6) mois et même engendrer quelques moyens de pression dans certains établissements. Finalement, après un compromis où la table sectorielle prenait une place prépondérante, les véritables négociations débutaient. Pendant ce temps, les négociations se poursuivaient avec les autres groupes dont ceux représentant les infirmières. Une journée de grève de la F.S.P.I.I.Q. fut déclenchée en juin en appui à leurs négociations.

Les négociations de la F.A.S. (C.S.N.) se retrouvèrent rapidement dans l'impasse et des moyens de pression locaux furent d'abord utilisés, notamment des assemblées syndicales sur les heures de travail le 28 octobre 1986. Puis, une première grève de vingt-quatre (24) heures étalée sur trois (3) jours (par région administrative) fut décidée par la F.A.S. à compter du 11 novembre 1986. Au même moment, les infirmières de la F.Q.I.I. débrayèrent pendant une journée. Le gouvernement réagit immédiatement et le soir même du premier jour du débrayage, adopta la *Loi assurant le maintien des services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*³⁴ (Loi 160). Cette loi constituait en quelque sorte les «dents» de la Loi 37 sur le régime de négociation. Comme cette dernière, elle est permanente et vise le respect des services essentiels prévus à la Loi 37. Des pénalités très sévères y sont prévues, tant en terme d'amendes (de 5 000 \$ à 25 000 \$ pour les dirigeants syndicaux et de 20 000 \$ à 100 000 \$ pour les

34. L.Q. 1986, c. 74.

associations ou centrales, par jour de grève), qu'en terme de pertes de salaire, puisque chaque jour de grève fait perdre deux jours de salaire au salarié. De plus, une infraction à la loi entraîne la perte d'un (1) an d'ancienneté par jour de grève et la cessation de la retenue des cotisations syndicales pendant douze (12) semaines par jour de grève.

La loi fut respectée dans un premier temps, mais par la suite, les syndicats de la F.A.S. retournèrent chercher des mandats de grève. Le vote fut divisé chez les membres et le mandat trop équivoque pour être exécuté. En conséquence, après des négociations intensives et alors que les délégués du Conseil fédéral étaient réunis aux frais des employeurs depuis une semaine, une entente de principe eut lieu avant la période des fêtes. La négociation des détails des clauses se poursuivit encore longtemps par la suite, mais sans autres moyens de pression. Les autres groupes syndicaux conclurent également des ententes sans autre heurt majeur.

On assista, somme toute, à une ronde de négociations relativement calme, marquée surtout d'une volonté syndicale de signer des conventions plutôt que d'hériter de nouveaux décrets. Elle se terminait par des gains modestes sur les clauses non pécuniaires surtout, par la mise sur pied de comités ou de projets pilotes sur les questions les plus controversées, comme l'équité salariale et la transformation des heures faites sur appel en postes et enfin, par la négociation des salaires pour les trois (3) années de la convention, contrairement à ce qui était prévu dans la loi. C'était une ronde qui indiquait également la volonté syndicale de ne pas être contraint à des grèves purement symboliques comme lui imposait la loi.

8- 8^e ronde de négociations (1989): une ronde électorale

Compte tenu de la longueur de la ronde précédente et du peu de temps avant la reprise des négociations, le gouvernement proposa de prolonger d'un (1) an les conventions, moyennant une augmentation des salaires de 4 %. Les réponses des associations syndicales furent différentes. La F.T.Q. et les professionnels du gouvernement acceptèrent, alors que la plupart des autres groupes refusèrent, dont les infirmières, la C.E.Q. et la C.S.N. Ces derniers voulaient faire avancer le plus rapidement possible d'autres questions, comme celle de l'équité salariale. À noter qu'à la suite de la négociation précédente, les différents groupements de syndicats d'infirmières s'étaient regroupés en une fédération unique, la F.I.I.Q. Ce sont d'ailleurs elles qui vont donner le ton à la négociation, en présentant un dossier de revendications qui va trouver écho dans le public par sa qualité et, il faut le reconnaître, en raison d'une conjoncture favorable. Mais, l'une des principales revendications des infirmières étant un rattrapage salarial

important, il paraissait extrêmement difficile de faire reculer le gouvernement sur la hausse salariale de 4 % déjà acceptée par certains syndicats.

C'est au printemps de 1989 que la négociation s'intensifie. Des moyens de pression «légers» contre les administrations locales sont utilisées par la F.A.S. Les infirmières, quant à elles, utilisent le refus de faire du temps supplémentaire et la limitation de leur disponibilité pour créer des difficultés certaines aux administrations locales. Alors que la grève semble être devenu le seul moyen de mettre encore plus de pression sur le gouvernement, une entente de principe intervient avec la F.I.I.Q. Cette entente sera par la suite rejetée par les membres parce qu'elle ne satisfaisait pas assez certaines attentes, notamment celles concernant le rattrapage salarial. Le gouvernement annonce des élections pour la fin du mois de septembre. La stratégie syndicale sera alors d'accentuer les moyens de pression avant l'élection. À la mi-septembre, en pleine campagne électorale, eut donc lieu une (1) semaine de grève générale initiée d'abord par les infirmières, puis suivie par la F.A.S. Après une trêve annoncée par la F.I.I.Q. et une reprise des négociations, un règlement intervint avec ce groupe. Devant l'application de la Loi 160, notamment la perte d'ancienneté et l'arrêt de la perception des cotisations syndicales, et devant la reprise des négociations avec les infirmières, la F.A.S. annonce aussi une trêve. La reprise des négociations avec ce groupe se fera cependant attendre et le règlement surviendra beaucoup plus tard, en raison, entre autres, des demandes des associations patronales concernant les frais d'arbitrage.

Ce fut une autre ronde difficile, ponctuée d'arrêts de travail et de sanctions. Pour la première fois, il y eut perte d'ancienneté chez les salariés en plus de la double perte de salaire et de l'arrêt de la perception des cotisations syndicales par l'employeur. Il n'y eut cependant pas de nouvelles lois spéciales, puisque la dernière loi (Loi 160) avait été adoptée sur une base permanente. Les salaires furent négociés encore une fois pour trois (3) ans malgré la loi, bien que l'augmentation de 4 % de la première année fut maintenue. Seules les infirmières purent y ajouter un montant forfaitaire. Le dossier d'équité salariale fit des progrès certains, de même que celui de la transformation des heures de la liste de rappel en postes réguliers. Les infirmières effectuèrent un certain rattrapage, par le biais du salaire, mais aussi par celui des primes de nuit et de fins de semaine.

II - PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE À LA NÉGOCIATION DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

À la lumière des expériences passées et de l'encadrement législatif actuel des négociations du secteur de la santé et des services sociaux, nous allons tenter de dégager les éléments particuliers à considérer dans le débat portant sur la réforme possible de ce régime de négociation. Cela sera fait au regard des mécanismes prévus au *Code du travail*, des particularités de l'État employeur et du choix entre le droit de grève et l'arbitrage obligatoire.

A- Au regard du Code du travail

Il y a lieu de reprendre les remarques faites par plusieurs auteurs³⁵ sur les problèmes suscités par l'encadrement des négociations du secteur de la santé et des services sociaux en regard des objectifs poursuivis par le *Code du travail*.

1- L'accréditation et les unités de négociation

Le *Code du travail* a été conçu pour reconnaître légalement à un syndicat, par le moyen de l'accréditation, le droit exclusif de représenter un groupe de salariés d'un employeur aux fins de négocier une convention collective. On visait donc une liberté d'association et de négociation presque totale au niveau de l'employeur et même de l'établissement. On ne peut que constater, dans le secteur de la santé et des services sociaux que, malgré le fait que l'accréditation soit toujours détenue par le syndicat local, sa finalité, la négociation d'une convention collective, ne lui appartient plus. En effet, les différentes lois d'encadrement des négociations de ce secteur ont toutes imposé la négociation centralisée par gros blocs. Comme cette centralisation a été recherchée à la fois par les syndicats pour uniformiser les conditions de travail de leurs membres et par le gouvernement pour

35. Les principaux auteurs consultés ont été: Gérard Hébert, «Le régime québécois des secteurs public et parapublic - Réflexions», (1982) 37 *Relations Industrielles* 420; Lucien Bouchard, «Le régime québécois de négociation des secteurs public et parapublic. À quand la maturité?», (1982) 37 *Relations Industrielles* 411; Jacques Desmarais, *Le secteur public: un code du travail particulier?*, 14^e Colloque des relations industrielles, Université de Montréal, École de relations industrielles, 1983, p. 174; Jean Boivin, «Règles du jeu et rapport de force dans les secteurs public et parapublic québécois», (1979) 34 *Relations Industrielles* 3; Lucien Bouchard et Yves Martin, *Rapport de la Commission d'étude et de consultation sur la révision du régime des négociations collectives dans les secteurs public et parapublic*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978.

contrôler plus facilement les finances publiques, on peut se demander s'il est souhaitable de maintenir cette «soi-disant» liberté d'association au niveau local. En effet, quand on examine le résultat des rondes de négociations, on peut se demander si la liberté d'association consentie aux quelques groupes non affiliés à une centrale syndicale ne se fait pas au détriment de leur participation aux négociations. À part le cas des infirmières, tous les règlements ont été faits avec les grandes centrales, et les plus petits groupes ont hérité du «modèle», qu'ils l'aient voulu ou non. Si la centralisation est l'objectif premier et qu'on veut réduire au minimum le nombre de tables de négociation, on peut songer à rendre plus conforme la porte d'entrée aux négociations que constitue l'accréditation, en s'inspirant par exemple de la *Loi sur la fonction publique*³⁶ (accréditations législatives ou réglementaires) ou de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'oeuvre dans l'industrie de la construction*³⁷ (désignation des centrales comme groupes habiles à négocier).

Si, par contre, il est important de maintenir la liberté d'association et le lien premier entre l'employeur de tous les jours et ses salariés, comment peut-on «dégrossir» la machine actuelle sans perdre l'avantage certain d'avoir à la table de négociation celui qui assume le coût des services, le gouvernement? Doit-on tenter de conserver l'un et l'autre et peut-on améliorer la façon de faire?

2- La négociation elle-même

Plusieurs auteurs³⁸ ont déjà soulevé que le type de négociation prévu au *Code du travail* était conçu en fonction d'un marché concurrentiel où, en cas de pénurie d'un produit, des substituts existent pour remplacer ce dernier. Cette situation se conçoit aisément dans le secteur privé, mais dans le secteur de la santé et des services sociaux, les services offerts le sont ou ne le sont pas. Il n'y a pas de substitut, le marché est captif. Dans le secteur privé, les forces du marché interviennent sur la demande du produit et l'établissement de son prix. Les parties, dans le cadre de leurs négociations, sont obligées de tenir compte de l'effet qu'aura leur règlement sur la demande pour ce produit. Dans les secteurs public et parapublic et particulièrement dans celui de la santé et des services sociaux, la demande pour les services est à toutes fins utiles inélastique et il est évident que les

36. L.R.Q., c. F-3.1.1, art. 64 et suiv.

37. L.R.Q., c. R-20, art. 42 et suiv.

38. Mentionnons, entre autres, Gérard Hébert, *op. cit.*, note 4; Harry H. Wellington et Ralph K. Winter Jr., «The Limits of Collective Bargaining in Public Employment», (1969) 78 *Yale Law Journal* 1107.

forces économiques du marché n'y jouent pas leur rôle. Toutefois, certains auteurs, comme Burton et Krider³⁹, pensent que l'impact possible d'une hausse des impôts et la surveillance du public peuvent suppléer en quelque sorte à l'auto-réglementation constatée dans le secteur privé.

La négociation, telle qu'imaginée par les règles du *Code du travail*, avait également pour but d'équilibrer le rapport de force entre les parties pour qu'elles règlent elles-mêmes leurs problèmes. La centralisation des négociations autour du véritable employeur qu'est l'État permet à coup sûr à la partie syndicale de négocier avec l'interlocuteur privilégié, du moins sur toutes les questions à incidence pécuniaire. Mais, en même temps, peut-on vraiment prétendre que les problèmes rencontrés par les parties locales lors de l'application de la convention collective trouvent écho lors de ces négociations centralisées? Est-ce possible, dans le cadre d'une négociation regroupée de tout un secteur, de trouver le temps et les énergies pour régler les difficultés plus locales? Ne se contente-t-on pas d'aborder seulement les grandes questions et les principaux problèmes? Cette façon de faire n'empêche-t-elle pas l'émergence d'initiatives nouvelles, sur l'organisation du travail par exemple, et ne favorise-t-elle pas exagérément le statu quo? Les nombreuses «ententes» que les parties locales concluent pendant la durée d'une convention collective répondent-elles aux vœux des parties ou ne reflètent-elles pas plutôt une volonté des parties locales de s'accaparer de certaines questions et d'aller beaucoup plus loin que ne le permettent les règles actuelles?

3- L'application de la convention collective

Comme nous l'avons déjà dit, le *Code du travail* vise une négociation faite par les parties nommées dans l'accréditation, donc une convention collective qui est le fruit du milieu de travail. Par conséquent, son application est aussi l'affaire des gens du milieu. Or, dans le secteur de la santé et des services sociaux, même si la convention n'est pas négociée directement par les parties locales, son application retourne aux gens du milieu, du moins en principe. En effet, même si effectivement les parties locales gèrent une certaine portion de la convention, on peut constater qu'une part de celle-ci est interprétée par des cadres éloignés du milieu de travail. Cette convention n'est-elle pas en train de devenir une espèce de loi ou de règlement issu d'un palier supérieur et parachuté aux parties locales?

39. John F. Burton Jr. et Charles Krider, «The Role and Consequences of Strikes by Public Employees», (1969-70) 79 *Yale Law Journal* 418.

Les remarques de plus en plus nombreuses, tant patronales que syndicales, à l'effet qu'on ne se reconnaît plus dans ce document sont-elles fondées?

4- Le droit de grève

Le *Code du travail* a choisi, pour la très grande majorité des salariés, un seul mode de règlement des différends: le droit de faire la grève. Sans revenir sur tous les arguments qui ont présidé à ce choix, mentionnons toutefois que la très grande majorité des spécialistes dans le monde des relations du travail sont d'avis que les droits de grève et de lock-out constituent le meilleur moyen pour que les parties règlent elles-mêmes leurs problèmes. Ces personnes avancent même qu'il ne peut y avoir de *véritable* négociation sans droit de grève. Ce droit de grève est exercé à l'encontre de l'employeur en escomptant que les coûts de la grève soient pour lui plus grands que ceux de la conclusion de la convention collective. Il a par ailleurs comme frein le coût qu'impose la grève aux salariés et le risque de la disparition de certains emplois ou de tous si on ne tient pas suffisamment compte de la concurrence. Ce rapport de force, dans le secteur privé, s'exerce sur le terrain économique et vise l'employeur lui-même. Dans le secteur de la santé et des services sociaux, le même moyen ne prive aucunement l'employeur de revenus. Pour atteindre le vrai responsable des services, soit le gouvernement, la grève doit constituer pour lui une pression politique par le biais de coupures de services aux citoyens-électeurs. Une tierce partie, non liée directement aux négociations, doit donc être touchée par la grève pour que ce moyen ait quelque efficacité. L'employeur plus immédiat des salariés, même s'il en subit les contrechocs directs, est moins affecté par la grève que ne l'est le gouvernement, puisque c'est ce dernier qui est le responsable de l'intérêt public. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

B- L'intervention de l'État dans les négociations et ses conséquences

1- Qui est le véritable employeur?

Les salariés du secteur de la santé et des services sociaux ont-ils deux employeurs? L'un pendant la durée de la convention pour son application et un autre pour la négociation de cette convention? Yves Ouellette, dans un article paru dans la revue «Relations industrielles» en

1970⁴⁰, s'est demandé si les salariés du secteur parapublic n'étaient pas en fait des fonctionnaires de l'État? Selon lui, comme leur salaire figure au budget de l'État, même s'ils le reçoivent par personne interposée, et comme ils participent au fonctionnement d'un service public que contrôle l'État, on pourrait concevoir aisément qu'ils sont des fonctionnaires de l'État. Si on poursuit ce raisonnement jusqu'au bout, ces «nouveaux» fonctionnaires pourraient être intégrés à la fonction publique et les établissements du réseau intégrés au ministère de la Santé et des Services sociaux. Nous serions alors dans un régime de droit public. Dans un tel régime conçu à l'état pur, l'État nommerait d'office ses employés et pourrait déterminer d'autorité leurs conditions de travail, ce que l'État québécois ne fait plus depuis longtemps car il a, en quelque sorte, consenti à partager sa fonction et sa nature étatique avec les syndicats. Quels seraient les avantages de cette formule? On se débarrasserait peut-être d'un système dont le fonctionnement est boiteux et plein d'équivoques, un régime artificiel qui prétend tenir compte des petites unités de négociation alors qu'en fait, tout est l'oeuvre de l'État. Pour les employés de l'État, cette solution promet-elle des jours meilleurs, des conditions de travail plus avantageuses? Cette idée permet-elle à l'État d'envisager des interventions plus sereines? Le public serait-il comblé? Plus de négociation, plus de moyens de pression? N'est-ce pas plutôt un retour en arrière? Il le semble bien.

Dans les faits et même un peu en droit, y compris depuis 1965, non seulement pour les fonctionnaires de l'État mais aussi pour l'ensemble de la société québécoise, on identifie les employés de l'État beaucoup plus à des salariés qu'à des «incarnations» de l'État. Dans le secteur de la santé et des services sociaux, les salariés sont payés par des établissements autonomes qui exercent à leur égard l'autorité. L'accréditation émise en vertu du *Code du travail*, comme pour tous les autres salariés, les introduit dans un régime de droit privé. N'a-t-on pas, à toutes fins utiles, oublié la présence de l'État et considéré ces salariés comme de simples employés d'entreprises privées? A-t-on tenté de bénéficier uniquement des avantages du régime privé, tout en occultant la dimension éminemment publique de toute relation avec l'État? Si les parties n'ont pas trouvé souhaitable de se situer dans un régime de droit public et qu'il est impossible, à cause de la nature même de l'État, de fonctionner dans le cadre du régime de droit privé tel qu'il existe actuellement, peut-on trouver des aménagements qui rendraient ce dernier acceptable pour tous les intervenants?

40. Yves Ouellette, «Le régime syndical et les unités de négociation dans les secteurs hospitalier et scolaire», (1970) 25 *Relations Industrielles* 445.

2- L'État est législateur, il est employeur et toujours souverain

Dans une société organisée et démocratique comme la nôtre, l'État est le représentant de l'ensemble des citoyens. Sa finalité première est l'intérêt public. Comme la société comprend plusieurs intérêts divergents, un des rôles de l'État est celui de concilier ces derniers et ultimement d'arbitrer les conflits entre ces intérêts. C'est là un des attributs de l'État souverain. À cet égard, il convient de rappeler, comme le fait Yves Ouellette dans le texte précité, qu'il faut accepter la suprématie de l'État, car un État sans souveraineté signifie des souverainetés sans État, et donc l'anarchie. À la limite, l'État pourrait garder intacte et totale sa souveraineté, en refusant de véritables négociations avec ses employés et en acceptant de simples pourparlers ou échanges. Mais il a accepté de limiter sa discrétion et de partager une portion de sa souveraineté en négociant avec ses employés. Cette négociation peut-elle se faire d'égal à égal comme dans le secteur privé? Même si l'on tente de le faire en refusant ou, tout au moins, en cachant cette inégalité fondamentale entre l'État et les citoyens ou un groupe de ces derniers, il n'en reste pas moins que l'État ne peut en aucune façon se départir de sa nature profonde, c'est-à-dire sa souveraineté, sa suprématie. En d'autres mots, il est illusoire de dissocier l'État employeur et l'État législateur, et toute négociation de l'État avec ses salariés est peut-être nécessairement un exercice qui conserve toujours un certain caractère artificiel. En somme, lorsque le souhait des syndicats de négocier avec le véritable employeur, c'est-à-dire l'État, a été exaucé, ils se sont retrouvés nécessairement en présence non seulement de l'État employeur, mais aussi de l'État gardien de l'intérêt public général et de l'État législateur. On pourrait cependant s'attendre à ce que ceux qui exercent le pouvoir au nom de l'État le fasse avec modération, justice et équité. Il serait donc regrettable que l'on revoie des manoeuvres de discrédit de certains salariés aux yeux de la population et à leurs propres yeux.

Pour prendre ses décisions, l'État procède toujours par loi, par règlement ou par arrêté en conseil. Même quand il négocie, les deniers publics dont il a besoin pour honorer ses engagements doivent être votés par l'Assemblée nationale. Théoriquement, l'Assemblée nationale pourrait même refuser d'honorer l'engagement pris par le gouvernement lors des négociations. Dans notre système, cela est peu probable puisque l'exécutif contrôle le législatif, même si une telle situation pourrait survenir en cas de gouvernement minoritaire. Mais il faut rappeler qu'il ne peut exister d'égalité véritable entre l'État et ses employés, la suprématie du premier lui étant conférée par son mandat de gestion de l'intérêt public. Même si les revendications de ses employés étaient tout à fait fondées, l'État pourrait

décider que l'intérêt public exige que les sommes nécessaires pour les satisfaire soient consacrées à d'autres fins prioritaires. Cette réalité due à la nature particulière de l'État comme employeur n'est pas sans conséquence sur les négociations. Combien de fois a-t-on entendu les syndicats dire que l'État reprenait d'une main ce qu'il donnait de l'autre ou bien que l'État était à la fois juge et partie? Bien plus, il convient de rappeler qu'en 1982, l'État a retiré à ses salariés ce qu'il leur avait consenti antérieurement, en invoquant l'intérêt public. Sans nous prononcer sur le bien-fondé du geste, on ne peut que constater que l'État avait l'autorité pour le faire. Sans insister outre mesure sur cette particularité, on ne peut non plus tenter de l'oublier et de faire comme si l'État était un employeur ordinaire. La conséquence première, c'est qu'en plus de situer la négociation sur le plan des relations du travail, c'est sur le terrain du droit public et de la politique qu'il faut la voir. Sur ce terrain, les règles prévues au *Code du travail* permettent-elles vraiment de régler les impasses? Au-delà de la tendance qu'auront certains de ne plus vouloir d'un tel employeur, comment concilier l'intérêt d'avoir à la table de négociation le véritable bailleur de fonds et la difficulté de traiter avec quelqu'un qui a la responsabilité finale de fixer seul les limites de la négociation et toutes les règles du jeu?

3- Les débats autour de cette question

Sans prétendre résumer toute la littérature sur le sujet, nous ne pouvons passer sous silence le débat important qui a eu cours aux États-Unis sur cette question. La thèse dominante était celle de Harry H. Wellington et Ralph K. Winter jr.⁴¹. Ces deux auteurs prétendaient qu'on ne pouvait transférer les règles du secteur privé dans le secteur public. La négociation collective avec le droit de grève pour dénouer les impasses est nécessaire dans le secteur privé pour compenser le rapport de force inégal qu'engendre la négociation individuelle. Ces auteurs expriment l'avis que le transfert de ce même rapport de force dans le secteur public est inadéquat parce qu'il favorise indûment les employés de l'État. Les coûts sociaux engendrés par la grève dans le secteur privé et qui sont avant tout économiques sont en quelque sorte pondérés par les forces du marché qui jouent sur les décisions des parties. Dans le secteur public, ces coûts qui sont politiques plutôt qu'économiques sont plus élevés que les bénéfices à cause de la demande inélastique pour les services, de l'absence de substituts et du caractère essentiel des services offerts. De plus, ces auteurs constatent que la grève donne à un groupe de pression, les employés de l'État, une arme que ne possède aucun autre groupe. Cette arme affecte d'ailleurs beaucoup plus de

41. *Op. cit.*, note 38.

monde qu'elle ne le fait dans le cas d'une entreprise privée. La négociation se déroule dans un rapport d'inégalité et il y a distorsion du processus politique puisqu'un groupe peut réussir à lui seul à modifier la distribution des revenus de l'État. Voici en substance l'argumentation tenue par ces auteurs pour ne pas appliquer dans le secteur public les règles de la négociation collective du secteur privé.

Selon d'autres auteurs cependant, et particulièrement Paul Weiler⁴², éliminer la négociation collective pour les employés des services publics⁴³ risque de conduire à l'abus de l'autorité patronale. Il fait remarquer que le gouvernement négocie également avec plusieurs autres partenaires (subvention, contrats, etc.); alors pourquoi pas avec ses employés? Il souligne également que les services offerts par l'État ne sont peut-être pas tous essentiels du seul fait qu'ils proviennent de l'État plutôt que du secteur privé. Il cite à cet égard l'exemple du service postal et celui de la téléphonie. Tout en reconnaissant le caractère politique plutôt qu'économique de ces négociations ainsi que les dommages causés au public privé de services essentiels qui n'ont aucun substitut, Weiler défend le principe qu'il faut laisser aux parties elles-mêmes le soin de régler leurs différends, en leur donnant les outils nécessaires tout en minimisant l'impact sur le public. Il rappelle qu'il n'y a que trois façons de trouver un règlement lorsqu'une négociation est dans une impasse: en donner les moyens aux parties elles-mêmes, faire intervenir un tiers pour qu'il décide à leur place, ou faire prévaloir la position de l'une des deux parties. Il rejette cette dernière voie parce que contraire au principe de la libre négociation. À son avis, l'arbitrage obligatoire (ou ses dérivés comme le choix entre les meilleures offres finales) est incompatible avec le principe même de la négociation et contraire aux valeurs inhérentes à la liberté de contracter. Les solutions doivent plutôt venir de ceux qui vivent et donc connaissent vraiment les problèmes. En plus de la frustration de la partie «perdante» et des conséquences néfastes qu'engendre l'arbitrage obligatoire dans le travail quotidien, Weiler estime que ce type de règlement des différends enlève toute la pression que le droit de grève peut procurer pour que les parties trouvent elles-mêmes une solution convenable. De plus, l'arbitrage obligatoire peut conduire à de moins grands efforts de règlement à la table de négociation car les parties, sachant que l'arbitre tranche souvent la «poire» en deux, préfèrent garder du «gras» dans leurs positions. À son avis, l'arbitrage

42. Paul Weiler, *Reconcilable Differences*, Toronto, The Carswell Company Limited, 1980, pp. 209-248. Voir également Clyde W. Summers, «Public Employee Bargaining: A Political Perspective», (1973-74) 83-2 *Yale Law Journal* 1156.

43. L'expression «services publics» est ici employée dans son sens général et non dans le sens technique qu'elle acquiert dans le *Code du travail*.

obligatoire ne crée pas de «momentum» favorable à la recherche d'un règlement et va même jusqu'à créer un «chilling effect», c'est-à-dire une habitude de plus en plus grande à s'en remettre à un tiers plutôt que de faire des efforts souvent douloureux, par exemple des concessions impopulaires, pour tenter de trouver un terrain d'entente. Il opte finalement pour une grève «contrôlée» comportant l'obligation d'assurer les services essentiels au moyen d'employés «désignés» dans les secteurs où la santé ou la sécurité publique peuvent être menacées. Mais la grève ne doit pas être uniquement symbolique. Elle doit être réelle par la réduction de services moins vitaux et doit constituer une pression sur le public qui, à son tour, par sa réaction, exerce une pression sur l'État et sur les syndicats. L'auteur suggère également qu'une grève dans les hôpitaux ne devrait jamais affecter l'ensemble des établissements dès le départ, mais se faire graduellement en intensifiant la pression si aucun règlement ne survient. Il propose également la création d'une commission neutre qui pourrait intervenir en cas de grève et suggérer au gouvernement une façon de régler le différend, le gouvernement demeurant le seul à décider en dernier ressort. Même si sa façon de considérer la négociation collective n'écarte pas toutes les difficultés, Weiler estime que la grève est moins imparfaite que ne l'est l'arbitrage obligatoire.

C- Dans les services de santé et les services sociaux: le droit de grève ou l'arbitrage obligatoire?

Il faut de toute évidence reconnaître la nécessité d'avoir un outil pour dénouer les impasses dans la négociation. Implicitement, le gouvernement québécois du début des années soixante s'est situé dans le courant de la thèse de Weiler en accordant aux salariés des secteurs public et parapublic le droit de faire la grève. Or, si la grève imaginée par Weiler se conçoit plus aisément dans des négociations locales, elle devient plus difficile à accepter dans une négociation par gros blocs. Les parties reconnaissent qu'un véritable droit de grève tel qu'il existe dans le secteur privé ne peut être utilisé dans le secteur de la santé et des services sociaux. Elles s'entendent également sur la nécessité de maintenir des services essentiels. C'est sur la quantité de ces derniers et sur l'identité de la personne, du groupe ou de l'organisme qui a la responsabilité de leur détermination que les discussions achoppent. Certains prétendent que tout est essentiel dans le domaine de la santé et services sociaux, alors qu'à l'opposé, d'autres estiment que seulement les services «vitaux» doivent être maintenus. Les tentatives de définition de «l'essentialité» des services ont toutes échoué.

Dans la première partie de ce texte, nous avons souligné différentes lois ayant traité des services essentiels. Rappelons sommairement les tentatives de définition et d'implantation de mécanismes pour le maintien de

ces services essentiels. Depuis 1975, le législateur a toujours fait appel aux parties locales pour qu'elles s'entendent sur les services essentiels à maintenir en cas de conflit⁴⁴. Avant cette période, aucune disposition législative ne prévoyait le maintien de services essentiels en temps de grève. Entre 1975 et 1985, le niveau des services à maintenir était laissé à l'appréciation des parties ou, à défaut d'entente de leur part, tour à tour à un commissaire aux services essentiels ou un de ses adjoints (1975), à la partie syndicale seule (1978) ou à un conseil des services essentiels (1982). Lorsqu'on examine les rapports des organismes chargés de veiller au respect de ces législations, on se rend compte que l'expérience semble satisfaisante⁴⁵. Dans la très grande majorité des cas, les services essentiels auraient été maintenus. Mais quels services essentiels? Comment se fait-il que les règles aient changé d'une négociation à l'autre? A-t-on vraiment laissé le temps à une formule ou l'autre de faire ses preuves? Est-on capable de définir un niveau de services «essentiels» qui laisserait un impact à la grève? Grève et services essentiels s'opposent-ils dans le secteur de la santé et des services sociaux? Les libertés syndicales et le droit à une négociation véritable sont-ils conciliables avec les droits fondamentaux à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de la personne garantis par nos Chartes?⁴⁶ Depuis 1985, le niveau de services à maintenir en temps de conflit est prévu dans la loi. Ce niveau varie entre 55 % et 90 % selon le type d'établissement. Cependant, dans la très grande majorité de ceux-ci, c'est-à-dire dans les centres hospitaliers et les centres d'accueil, il est de 80 % ou 90 %. C'est donc dire qu'à toutes fins utiles, tous les services sont jugés essentiels. Le droit de grève existe-t-il encore? Il semble bien qu'il n'ait plus qu'un caractère symbolique.

-
44. Pour un aperçu plus détaillé et une analyse des différentes législations, voir Danielle Parent, «La détermination des services essentiels en temps de grève dans les hôpitaux», (1986-87) 17 R.D.U.S. 513. On peut aussi consulter Jean Boivin, «La Loi 72 et la grève dans les services publics», (1982) *Relations* 294. Pour un aperçu plus global des tendances dans le monde, on peut lire A. Pankert, «Le règlement des conflits du travail dans les services essentiels», (1980) 119 *Revue internationale du travail* 781.
45. Voir le Rapport du Commissaire aux services essentiels de janvier 1977 et celui du Conseil sur le maintien des services de santé et des services sociaux de juin 1980.
46. Pour une tentative de réponse à cette question, voir Michel Coutu, conseiller juridique à la Commission des droits de la personne du Québec, *La mise en compatibilité des libertés syndicales et des droits fondamentaux à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de la personne: les services essentiels dans le secteur de la santé et des services sociaux*, communication présentée à Montréal le 25 avril 1990 dans le cadre d'un forum public organisé par la Ligue des droits et libertés, «Conflits de travail dans les services de santé et sociaux: comment concilier les droits des bénéficiaires et les droits des syndiqués?»

Il est indéniable que, dans le passé, la grève a apporté aux salariés des bénéfices certains, mais elle est devenue fort impopulaire, en partie parce qu'elle a été trop utilisée. Alors, peut-elle encore demeurer l'outil de dernier recours pour dénouer les impasses? Et à quelles conditions? Les parties, pour garder le contrôle de leurs négociations plutôt que de les confier à des tiers, peuvent-elles trouver un terrain d'entente entre le tout et rien du tout? Si on peut couper des services en période de vacances ou pour boucler un budget, peut-on les réduire temporairement en cas de conflit? De plus, comment associer le public à ces discussions et lui faire comprendre que sa santé et sa sécurité ne sont peut-être pas menacées lors d'un conflit? N'est-il pas plus facile de l'en convaincre s'il sait que les services non maintenus ne seront pas tous «coupés» au même moment et partout à la fois? Il est peut-être permis de penser que plus la négociation est centralisée et se fait en présence du gouvernement, plus la grève risque d'être utilisée parce que peu d'autres moyens peuvent réussir à le faire fléchir. Peut-on imaginer une formule de négociation où le syndicat ne maintiendrait pas des demandes artificiellement gonflées uniquement comme monnaie d'échange et où l'employeur n'attendrait pas nécessairement les moyens de pression importants pour faire certaines concessions ou accommodements? Dans un tel contexte, la grève n'interviendrait-elle pas pour dénouer uniquement les impasses véritables? Peut-être est-il plus facile et même plus intéressant de se tourner du côté de l'arbitrage obligatoire?

Plusieurs auteurs⁴⁷ rejettent l'arbitrage obligatoire parce qu'il constituerait une abdication d'une fonction essentielle de l'État. Ce dernier ne pourrait confier à un tiers, si chevronné soit-il, le soin de déterminer l'ampleur et la distribution de sommes si importantes du budget de l'État. Cette méthode porterait atteinte au processus même de la démocratie. Les auteurs soulignent également l'effet négatif produit sur le processus de négociation, comme l'a fait Weiler, et le fait que ce moyen de régler les impasses n'empêche pas le recours à la grève, même illégale, si les salariés ont le sentiment que le processus d'arbitrage ne leur rend pas justice. Malgré ces arguments, il faut bien se rendre à l'évidence que ce moyen est utilisé dans plusieurs juridictions. En effet, plusieurs états américains et

47. Mentionnons notamment: John Crispo, «Strikes and their Alternatives in Essential Services», (1974) *The Labour Gazette* 619; Raymond D. Horton, «Arbitration, Arbitrators and the Public Interest», (1974-75) 82 *Industrial and Labor Relations Review* 497; Thomas A. Kochan, *Dynamics of Dispute Resolution in the Public Sector* dans *Public Sector Bargaining*, Washington, Ed. Benjamin Aaron, Joseph R. Grodin et James L. Stern, 1979, chap. 5, p. 150; S.M.A. Hameed, «Responsive Bargaining: Freedom to Strike with Responsibility», (1974) 29 *Relations Industrielles* 210; James B. McCashin, «Industrial Disorder and The Public Interest», (1971-72) 1 *Queen's Law Journal* 311; Lucien Bouchard et Yves Martin, *op. cit.*, note 35, chap. 7, p. 101.

plusieurs provinces canadiennes recourent à cette formule pour dénouer les impasses dans les négociations dans certains services publics⁴⁸. C'est notamment le cas de l'Ontario et ce, depuis l'adoption du *Hospital Labour Disputes Arbitration Act*, en 1965⁴⁹. Malgré les recommandations d'une commission d'enquête (Commission Johnston en 1974) à l'effet que la grève soit permise à certaines conditions, le gouvernement a, semble-t-il, jugé que la grève était intolérable dans les hôpitaux et n'y a pas donné suite. Cependant, le gouvernement semble insatisfait qu'une grande part de ses dépenses soient décidées par des arbitres⁵⁰. Les pays ou provinces qui utilisent l'arbitrage y trouvent-ils plus d'avantages en termes de paix industrielle et de protection de l'intérêt public que de désavantages reliés à l'abdication temporaire d'un de leurs pouvoirs? Peut-être se disent-ils que de toute façon, devant une décision arbitrale exagérée, l'État a toujours la possibilité d'intervenir pour y faire échec? Quant aux salariés, y trouvent-ils leur compte? Peut-être estiment-ils que le processus leur donne dès le départ certaines garanties en terme d'équité, de justice et d'égalité de traitement par rapport à ceux qui ont le droit de faire la grève? L'adoption d'un tel système ne serait-elle pas considérée comme un retour en arrière, avant 1964? Ce qui apparaît clair c'est qu'un véritable choix doit être fait puisque actuellement, les salariés ont probablement le sentiment qu'il n'existe pour eux aucun moyen de résoudre les différends, la grève légale n'étant que symbolique et l'arbitrage leur étant refusé.

III - DES CHOIX À FAIRE

Même si d'une part, la négociation collective demeure le meilleur moyen de détermination des conditions de travail des salariés du secteur de la santé et des services sociaux, nous devons d'autre part constater que les règles actuelles ont engendré beaucoup d'insatisfaction. Après plus de vingt (20) ans d'expériences diverses, il est nécessaire, non pas de tenter d'inventer d'autres mécanismes, d'autres pièces à ajouter à ce qu'on appelle la «plomberie» du régime de négociation, mais bien de reprendre la discussion sur les questions fondamentales. Ces questions ont sûrement déjà fait l'objet de débats, mais ces derniers nous semblent devoir être repris à la lumière des

48. Pour un survol de ce qui existe ailleurs, voir l'enquête de Jean-Claude Cadieux et Jean Bernier, *Caractéristiques du régime de relations de travail dans le secteur public de certains pays industrialisés*, Conseil exécutif, Secrétariat du Comité des priorités, 12 décembre 1983. Pour une vue d'ensemble de la situation au Canada, voir Jacob Finkelman, «Public Sector Collective Bargaining», (1986) 41 *Relations Industrielles* 691.

49. Actuellement R.S.O. 1980, c. 205, art. 11.

50. Pour plus de détails, voir Arthur Kruger, «Collective Bargaining in Ontario Public Hospitals», (1985) 40 *Relations Industrielles* 48.

expériences passées ainsi que du contexte politique, économique et social actuel.

A- Une négociation sans la présence de l'État

Peut-on penser à une négociation de type plus traditionnel, moins politique, en dehors de la présence de l'État? Ce sont en partie des objectifs d'uniformisation des conditions de travail qui ont amené l'État à s'impliquer dans les négociations. Ces objectifs ayant été atteints, l'État doit-il demeurer au coeur des négociations? S'il s'en retire, existe-t-il un risque de retour à une grande disparité des conditions de travail? Cela semble peu probable. Cependant, pour que le débat actuel concernant l'équité salariale trouve une solution, il est peut-être nécessaire que l'État participe à la négociation. De plus, même si ce dernier confiait des ressources et des pouvoirs budgétaires réels aux futures régies régionales, dans le cadre de la refonte imminente de la *Loi sur les services de santé et services sociaux*⁵¹, il demeurerait toujours le véritable bailleur de fonds et il voudrait donc continuer de garder le contrôle de la détermination de la somme globale accordée aux salariés des secteurs public et parapublic. On voit donc qu'une négociation sans la présence de l'État implique que la masse monétaire globale soit soustraite du champ de la négociation. Est-ce réaliste?

B- Une négociation sur le seul terrain politique

Sur les enjeux majeurs, impliquant une partie du budget de l'État, peut-on penser à une négociation qui se déroulerait à un niveau supérieur, en présence des plus importants partenaires économiques et sociaux du Québec, une négociation où l'État accepterait de discuter des priorités de notre société, de la masse monétaire et des paramètres de la rémunération des salariés des secteurs public et parapublic? Cette négociation ne serait donc pas régie par les règles de droit privé du *Code du travail*, mais bien par des instruments juridiques de droit public adaptés à notre contexte politique, économique et social. Contrairement à la situation actuelle, ce processus permettrait probablement aux agents économiques et sociaux de tenter d'influencer les choix gouvernementaux avant qu'ils ne soient arrêtés. Sans tenter d'imiter servilement la Suède ou d'autres pays qui ont de longues traditions en ce domaine, le Québec de demain, avec ses nouveaux pouvoirs, ne pourrait-il pas tirer grand bénéfice d'une négociation basée sur la

51. L.R.Q., c. S-5.

concertation plutôt que sur la confrontation? Est-ce concevable dans un contexte nord-américain?

Un tel régime implique un changement complet dans la façon d'aborder la négociation et de mettre en oeuvre des moyens pour en influencer l'issue. Il nécessite peut-être également un regroupement des forces syndicales, afin de ne pas multiplier inutilement le nombre des parties. Sommes-nous prêts à prendre ce risque? L'État est-il prêt à partager en quelque sorte sa souveraineté de façon importante?

Cette phase des négociations ayant servi à déterminer les grandes questions budgétaires, le gouvernement pourrait par la suite octroyer des enveloppes budgétaires fermées à chacun des établissements. Dans un tel cadre, à condition que l'on veuille bien consentir à ne pas considérer l'uniformité des conditions de travail comme une vache sacrée et tout en admettant que la disparité du début des années soixante était inacceptable, on peut même penser à une négociation totalement décentralisée. Les conventions collectives pourraient même avoir des dates d'échéance différentes, rendant ainsi plus acceptable le droit de grève. Une telle négociation totalement décentralisée a lieu dans le secteur universitaire et semble satisfaire toutes les parties en cause. Et au fond, nos universités ne sont pas plus ou moins publiques ou privées que nos centres hospitaliers. Il va de soi qu'un tel système pourrait très bien s'accommoder par ailleurs de certaines structures de consultation, concertation ou regroupement.

C- Centralisation ou décentralisation des négociations

Nous avons vu que le régime de négociation a évolué dans un sens à peu près constant de centralisation. Une tentative de décentralisation est apparue dans la dernière loi à ce sujet. Il semble bien que les résultats n'aient pas été concluants. Quelle en est la raison? Les parties souhaitent-elles que les négociations demeurent à tout prix centralisées ou n'étaient-elles tout simplement pas prêtes à une décentralisation à ce moment? Bien qu'il existe des arguments en faveur d'une centralisation des négociations, comme par exemple l'existence d'un seul bailleur de fonds et l'uniformisation des conditions de travail, on peut aussi trouver d'excellents motifs de décentralisation, reliés aux différences importantes entre établissements et aux avantages de laisser le soin aux personnes impliquées dans les problèmes quotidiens d'y trouver des solutions. Une parfaite uniformité des conditions de travail est-elle d'ailleurs nécessaire? Si la piste précédente s'avérait impraticable, on pourrait peut-être songer à un régime de négociation à deux paliers. Le premier, mettant en présence l'État et les principaux partenaires syndicaux et patronaux, servirait à la négociation des

questions pécuniaires et des autres enjeux majeurs de la négociation. Comme ces questions ont très peu varié au cours des récentes rondes de négociations, elles pourraient facilement être prévues dans la loi, tout en laissant la possibilité d'en ajouter après accord des parties. Toutes les autres dispositions de la convention collective seraient négociées localement, tout en permettant un regroupement sur une base régionale ou par type d'établissement pour les questions d'intérêt commun. Ces négociations à deux paliers pourraient se dérouler l'une à la suite de l'autre ou même concurremment.

Dans cette décentralisation, selon l'une ou l'autre méthode, le rôle que les grands négociateurs ont joué depuis vingt (20) ans serait sûrement amoindri et les textes des conventions collectives deviendraient peut-être plus accessibles.

D- Le règlement des impasses

Comme nous l'avons déjà vu, le régime actuel ne comporte pas une véritable négociation, car il n'y a aucun moyen pour sortir cette dernière de l'impasse dans laquelle elle peut se trouver. En effet, d'une part la grève légale est devenue symbolique et ne crée donc aucune pression, et d'autre part la loi ne prévoit pas le recours à l'arbitrage obligatoire. À la limite, un tel régime peut favoriser la grève illégale car il n'offre aucun exutoire. Dans l'hypothèse d'une négociation décentralisée, on pourrait peut-être, en mettant de côté les arguments irrationnels, considérer un retour à un véritable droit de grève. Les services à maintenir ayant été convenus à l'avance, une grève pourrait déranger, engendrer un certain inconfort en retardant des interventions non urgentes, tout en assurant que la santé et la sécurité publique ne soient pas menacées. Il reste à savoir si les parties et le public en général sont prêts à convenir que les inconvénients créés par une telle grève constituent un juste prix à payer pour sauvegarder le principe de la liberté de négociation des conditions de travail des salariés du secteur de la santé et des services sociaux. Les salariés et les syndicats sont-ils prêts à reconnaître que ce moyen de pression ne peut être identique à celui exercé dans le secteur privé, même s'il porte le même nom, et qu'il ne peut servir à exercer une pression que de façon limitée? Comment pourrait-on informer adéquatement le public sur le maintien des services essentiels pour qu'une simple menace de grève ou une grève ne créant que des inconvénients et un inconfort n'engendre pas immédiatement une panique tout à fait injustifiée? Est-ce encore possible?

À ce recours à la grève, notre société préfère-t-elle l'arbitrage obligatoire, malgré ses inconvénients? Il faut faire un choix. Ce dernier est

d'autant plus difficile lorsque la négociation est centralisée, car d'une part l'utilisation de la grève, même de façon limitée, crée une très grande tension, et d'autre part l'arbitrage obligatoire a un impact considérable sur les finances publiques. La médiation peut-elle alors jouer un rôle d'une telle efficacité qu'elle supplée dans la pratique à l'utilisation d'une des deux autres voies?

E- Une médiation très spéciale...

Il est peut-être possible d'instaurer un système de médiation par lequel un tiers pourrait intervenir auprès des parties, soit pour les aider à trouver un règlement, soit pour créer sur elles une certaine pression ou encore pour ces deux objectifs à la fois. Cette médiation serait sous la responsabilité exclusive d'une Commission spéciale de médiation, indépendante et permanente, mise sur pied pour faciliter le règlement des différends dans le secteur de la santé et des services sociaux. Cette commission pourrait intervenir de son propre chef ou à la demande d'une partie. Il importe toutefois qu'elle n'ait pas nécessairement l'obligation d'intervenir à la demande d'une partie et qu'elle ait le choix des moyens d'intervention appropriés. Entre autres moyens, on pourrait penser à l'intervention d'un médiateur en cours de négociation ou à la mise en place d'une commission de médiation composée de trois membres qui pourrait à la fin de son intervention, si l'impasse persiste toujours, faire connaître ses recommandations quant à l'issue de cette négociation. Ces recommandations pourraient porter soit sur le contenu d'un règlement des questions en suspens, soit simplement sur le mode de règlement du différend portant sur ces questions (à titre d'exemples, un arbitrage sur une ou plusieurs questions précises ou à la limite, la détermination unilatérale du contenu de la convention par législation). Comme les parties ne sauraient jamais à l'avance le mode d'intervention utilisé par la commission, elles subiraient peut-être une pression qui les amènerait à trouver elles-mêmes une solution à leurs différends. Il va de soi que cette commission ne pourrait être utile et efficace que si elle était composée d'experts jouissant d'une grande crédibilité auprès des syndicats, des organismes patronaux, du gouvernement et enfin, du public.

CONCLUSION

L'historique de la négociation collective dans le secteur de la santé et des services sociaux, la problématique particulière qu'on y retrouve et l'exposé succinct des choix possibles nous démontrent amplement que le régime actuel de négociation ne peut subsister bien longtemps sans engendrer des problèmes de plus en plus sérieux. Il est d'ailleurs permis de

penser que plusieurs sont déjà apparus. Ils peuvent revêtir des formes diverses, comme par exemple des désordres politiques plus ou moins grands, des salariés et des administrateurs locaux démotivés, la pénurie dans certaines catégories de travailleuses et travailleurs. Il s'agit tout simplement de se rendre compte qu'un régime de négociation collective, niant un véritable droit de grève et n'offrant ni l'arbitrage obligatoire, ni aucun autre moyen pour résoudre les conflits, tout en tentant de vouloir créer l'illusion d'une véritable négociation, ne peut engendrer l'harmonie ni dans les relations du travail, ni dans l'exécution de ce dernier. La rénovation de ce régime est sûrement un des grands défis des prochaines années. Qu'il nous soit permis de souhaiter que ce colloque constitue une démarche productive pour le relever.